

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA- ASCES/ UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL: Questões  
jurídicas transversais**

**WALTER HENRIQUE DE LIMA TORRES**

**CARUARU  
2019**

**WALTER HENRIQUE DE LIMA TORRES**

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL: Questões  
jurídicas transversais**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao  
Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/  
UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

**CARUARU  
2019**

## BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Presidente: Prof.

---

Primeiro Avaliador: Prof.

---

Segundo Avaliador: Prof.

## RESUMO

A moradia no Brasil foi prevista constitucionalmente como direito fundamental através da inserção da Emenda Constitucional nº 26, estando incluído no rol de direitos sociais inerentes a qualquer pessoa no território nacional. O direito à moradia também é identificado como uma das bases para qualquer indivíduo possuir uma vida digna, sendo de fundamental importância para o Estado buscar formas de garanti-lo a todo e qualquer brasileiro, especialmente por meio de programas sociais e investimentos públicos. No entanto, o acesso à moradia é um grave problema social no país, uma vez que é crescente o número de pessoas vivendo nas ruas ou em moradias irregulares, em condições totalmente distantes do mínimo razoável à dignidade humana. Neste sentido, a partir do método indutivo, o presente artigo analisa o panorama fático e normativo do direito à moradia no Brasil, avaliando dados históricos e quantitativos acerca dos programas habitacionais brasileiros ao longo dos últimos anos. Programas sociais constitui-se uma das maneiras efetivas ao qual o Estado busca sanar a problemática do direito à moradia. Os entes públicos buscam efetivar o tal direito constitucional realizando financiamentos através de instituições financeiras, de tal forma que o programa Minha Casa Minha Vida é a mais importante ferramenta social para essa garantia constitucional, inclusive, é o único meio utilizado na atualidade garantir o direito à moradia. A propriedade constitui uma das máximas sociais, estando associado como uma das bases da dignidade da pessoa humana. Percebe-se que as políticas públicas estão voltadas a programas sociais específicos, de cunho federal, necessitando-se de ampliação das experiências para a efetiva consagração do direito social à moradia.

**Palavras-Chave:** Direito à moradia. Dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais. Políticas públicas sociais.

## **ABSTRACT**

Housing in Brazil was constitutionally envisaged as a fundamental right through the insertion of Constitutional Amendment No. 26, being included in the list of social rights inherent to any person in the national territory. The right to housing is also identified as one of the bases for any individual to live a dignified life, and it is of fundamental importance for the State to seek ways to guarantee it to all Brazilians, especially through social programs and public investments. However, access to housing is a serious social problem in the country, as the number of people living on the streets or in irregular housing is growing, in conditions totally distant from the reasonable minimum of human dignity. In this sense, based on the inductive method, the present article analyzes the factual and normative panorama of the right to housing in Brazil, evaluating historical and quantitative data on Brazilian housing programs over the last years. Social programs are one of the effective ways in which the State seeks to remedy the right to housing. Public entities seek to implement this constitutional right by financing through financial institutions, in such a way that the Minha Casa Minha Vida program is the most important social tool for this constitutional guarantee, and it is the only means currently used to guarantee the right to home. Property constitutes one of the social maxims, being associated as one of the bases of the dignity of the human person. It can be seen that the public policies are focused on specific social programs, of a federal nature, needing to expand the experiences for the effective consecration of the social right to housing.

**Keywords:** Right to housing. Dignity of human person. Fundamental rights. Social public policies.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. O DIREITO À MORADIA COMO MÍNIMO EXISTENCIAL .....	10
2.1 O panorama dos Programas Governamentais .....	13
2.2 A perspectiva histórica do direito à moradia.....	15
2.3 O acesso à moradia em situações de calamidade .....	20
2.4 A efetivação do direito à moradia através dos Municípios .....	21
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	22
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

## 1. INTRODUÇÃO

A legislação brasileira dispõe sobre o direito social à moradia como direito de 2ª geração constitucional, abrangido como um direito fundamental garantido a qualquer pessoa que esteja no Brasil. Em contraposição, várias pessoas não têm moradia, inseridas aos riscos de uma vida indigna com morada nas vias públicas, não tendo muitas vezes como se proteger de chuva ou sol, podendo aderir, conseqüentemente, a vários tipos de doenças advindas de falta de higienização e por ausência de cuidados básicos de saúde.

A Constituição Federal de 1988 garante ao cidadão residente no Brasil a garantia de uma moradia digna. Deste modo está disposto a seguir:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (*Grifos nossos*)

Neste sentido, o ordenamento jurídico passou a inserir a obrigação social de 2ª grau a todo e qualquer indivíduo brasileiro, correspondente ao direito de residir em uma propriedade, o que atende a um dos critérios básicos à dignidade da justiça.

Consonante a previsão legal aduzida, cabe inserir também que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) preveem que as terras pertencentes à circunscrição brasileira que não estiverem cumprindo a sua função social deverão ser retiradas da posse de quem assim a tenha, conforme está disposto a seguir:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O artigo 1.275, III, do Código Civil (CC) estabelece que a propriedade pode ser perdida pelo abandono, ideia que é complementada pelo artigo 1.276, *in verbis*:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1o O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas

circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.  
§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

No que tange à função social da propriedade, passa-se a encarar o acesso à moradia além do critério objetivo, explicitando que o ordenamento jurídico brasileiro insere os indivíduos em obrigação de cumprimento de eficácia do seu acesso, desta forma deve ser efetivado pelo indivíduo a função social da terra.

As previsões legais acima aduzidas constataam que a legislação brasileira adentra em direitos à propriedade, a qual é garantida para qualquer cidadão brasileiro, passando a ser uma obrigação de fazer do Estado.

Considerando que há observância legal de desapropriação de imóveis que estejam abandonados, faz-se oportuno adentrar ao mérito do direito subjetivo decorrente a todo aquele que ainda não foi assistido pelo Estado ao seu direito à moradia; sendo assim, é necessário observar como o Brasil efetiva o acesso à moradia aos indivíduos residentes em seu território.

Os métodos utilizados para efetivar os direitos sociais previstos na Constituição correspondem a programas governamentais com o intuito de, através do Ministério responsável, adentrar em critérios específicos para efetivação de uma obrigação governamental.

No Brasil, existem programas que foram utilizados para efetivação do direito à moradia, de tal maneira que a observância desses será de grande suporte para a verificação do cumprimento desse direito social.

Diante do direito à moradia, tão importante em qualquer civilização, é de fundamental importância que o Brasil, como Estado, exerça seu papel de garante para os brasileiros no que tange à efetivação desse direito de 2ª geração. Diante deste panorama, como o Estado brasileiro tem buscado efetivar o direito à moradia para seus habitantes?

Para desempenhar a necessária observação sobre tal panorama, levantam-se os dados governamentais publicados pelo Poder Público, analisando-se a efetividade das políticas públicas existentes. Nesse aspecto, utiliza-se também a análise histórica para entender a evolução do fortalecimento do acesso à moradia no Brasil.

Portanto, o presente artigo possui como objetivo compreender como o Estado Brasileiro garante o acesso aos cidadãos à moradia, direito de 2ª geração, à moradia,



avaliando-se o panorama das políticas públicas existentes para a consagração de tal direito de cunho social.

## 2. O DIREITO À MORADIA COMO MÍNIMO EXISTENCIAL

O Brasil é signatário de Convenções que priorizam as questões relativas à dignidade da pessoa humana, direito este bastante fortificado logo após as grandes guerras ocorridas no Século XX, permeadas por uma série de atrocidades contra a existência humana.

Para interromper o ciclo de violações, a Organização das Nações Unidas decidiu legitimar o direito à dignidade como forma das pessoas poderem conviver de maneira pacífica e plena. Nesse cenário, o poder Estatal cumpre em tomar para si o papel de resguardar para qualquer indivíduo o direito de viver dignamente.

Não obstante a esta questão, percebe-se que no Brasil existe uma grande desigualdade relativa à grupos ocupantes de classes sociais diferentes. Isso é fruto de um país com histórico fortemente ligado a períodos marcados pela forte exploração, pelos mais ricos, das classes que não detinham grande poder de compra.

Desta feita, pode-se citar como exemplo os períodos escravocratas e os períodos em que a população era submetida a condições desumanas trabalhistas, tal qual ocorria antes da promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Hoje, vivencia-se no Brasil um setor público mal administrado ao qual a população de baixa renda é obrigada a utilizar as instituições em condições indignas, especialmente as de saúde, enquanto que a população abastada, recorre ao setor privado que fornece uma qualidade ao qual o setor público jamais ofereceria.

Diante de tal constatação, é perceptível que, no Brasil, a situação de viver em contexto digno está totalmente atrelada ao poder aquisitivo que o cidadão usufrui, sendo isto uma grande distorção frente ao direito à dignidade, prezada pelas Organizações das Nações Unidas – ONU, ao qual o Brasil é país integrante e signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

A situação brasileira referente a dignidade de qualquer pessoa está totalmente incoerente com a Constituição Federal de 1988, uma vez que a mesma prevê direitos fundamentais, denotando-se a necessidade de garantir o básico a todo e qualquer indivíduo, direitos estes chamados de 2ª geração, por serem idealizados como essenciais após o direito à liberdade.

Daniel Sarmiento (2016, p. 67) expõe a perspectiva de que:

Apesar de assegurada pela Constituição em bases universalistas, a dignidade por vezes ainda é lida através das lentes da hierarquia, que

marcam desde sempre as nossas relações sociais, o que explica alguns silêncios e abusos na sua invocação judicial.

O autor destaca que o Brasil detém, infelizmente, uma grande injustiça social, ao qual as pessoas com mais poder de compra podem usufruir de uma vida ao qual a Constituição preza, enquanto parcela significativa da população está inserida em um contexto em que não se observa um mínimo de dignidade.

O que se preleciona como mais gritante é a característica do Estado restar silente em meio a essa injustiça social, tendo em vista que o mesmo deveria ser agente ativo para amenizar de forma gradativa as diferenças e as injustiças sociais presentes no Brasil.

Existe um total desprezo por parte do setor público em relação aos direitos sociais, exemplificando-se o fato de que o Poder Judiciário arbitra R\$ 2.000,00 de indenização por danos morais para os indivíduos que cumprem pena em situações degradantes nas penitenciárias brasileiras, enquanto que o mesmo Judiciário arbitra R\$ 10.000,00 de multa pela inscrição indevida no cadastro de pessoas inadimplentes.

Neste cenário, é pertinente ressaltar que o direito à moradia (um dos direitos de 2ª geração) é totalmente desproporcional na sociedade. As famílias de baixa renda não possuem outra opção a não ser habitar em cenários degradantes e irregulares, como favelas e conjuntos habitacionais inabitados, ou viver à mercê de perigos nas vias públicas, pois não lhes restam outra opção já que o Estado Brasileiro não fornece opções efetivas para garantir uma vida digna a todos os brasileiros.

A moradia foi inserida no ordenamento jurídico como um direito de 2ª geração através da Emenda Constitucional nº 26, que desempenha assim um marco para todo e qualquer cidadão brasileiro, pois até então não havia qualquer tutela estatal para este direito.

Diante desta inclusão, esse direito deve ser concebido como uma maneira de qualquer cidadão exigir do Estado esta tutela, já que os direitos sociais correspondem ao grupo das obrigações de fazer estatais.

Gilmar Mendes (2015, p. 657) exprime que a moradia não é um simples asilo do homem, mas há uma complexidade, envolvendo importantes intervenções federais, descrevendo que “a Constituição brasileira elenca a ‘moradia’ como direito social (Art. 6º)”, mas também indica que “está incluída entre as ‘necessidades vitais básicas’ do trabalhador e de sua família (Art.7º, IV)”.

O autor aborda, ainda, que o direito à moradia foi inserido no ordenamento

jurídico por ser um instrumento basilar de dignidade para qualquer pessoa poder usufruir da condição de vida condigna ao que a Lei Maior prioriza. Dessa maneira, a efetivação do acesso à moradia não pode ser ineficaz como vem sendo ocorrida ao longo dos anos.

O direito à moradia garante ao ser humano o afastamento, mesmo que não imediato, de condições marginalizantes que assim o atribua uma vida indigna, observando-se que a moradia é um dos mínimos existenciais a qualquer indivíduo. Os mínimos existenciais estão amparados constitucionalmente, uma vez que o princípio da dignidade da pessoa humana se encontra consagrado como sendo um princípio fundamental de maior carga valorativa entre os demais fundamentos da Constituição Federal de 1988, conforme destacado no seu Art. 1º, III.

Frente a este panorama, Ingo Sarlet (2011, p. 57) preleciona que:

O princípio da dignidade da pessoa impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal. Mas também implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos.

O autor explicita que a garantia do direito à moradia pertence ao ordenamento jurídico como forma de garantir o mínimo existencial de todo e qualquer indivíduo, sendo assim, pode-se entender que garantir o direito à moradia significa garantir o direito do cidadão à dignidade da pessoa humana.

Essa perspectiva, não somente dotada de uma constituição oriunda da formação de condições de vida vitais ao ser humano, mas também como uma forma de fazer com que o Estado promova incentivos e ações para constituir a todo e qualquer indivíduo o seu direito de viver dignamente.

De qualquer sorte, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com princípio da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável, tudo a revelar a importância, também neste contexto, dos critérios vinculados ao mínimo existencial, numa perspectiva afinada com os parâmetros internacionais. (SARLET, 2006, p. 643).

Fica nítido que o direito à moradia deve ser tido como um dos mínimos existenciais para qualquer pessoa, uma vez que essa garantia permite para todas as

peças uma vida condigna ao mínimo saudável que alguém pode deter em sua vida, além de que tal constatação é fortemente cristalizada no direito internacional.

Atualmente, verifica-se que os incentivos do Governo brasileiro são ineficientes, uma vez que não contemplam todos os indivíduos que permeiam a população brasileira, já que as formas de garantias do direito à moradia dependem de cidadãos empregados ou que tenham capacidade de se desenvolver longe da sociedade.

## **2.1 O panorama dos Programas Governamentais**

Um dos instrumentos de efetivação da moradia corresponde às políticas públicas pautadas em programas governamentais. No contexto brasileiro, podem ser destacados dois instrumentos principais: o primeiro diz respeito à Reforma Agrária, correspondente à política distributiva de propriedades, no âmbito rural, que não cumprem a sua função social, para a população carente; o segundo, no contexto urbano, é o Programa Minha Casa Minha Vida, incorporado pela Caixa Econômica Federal, responsável pelo financiamento da casa própria com valores abaixo dos financiados por bancos privados.

A grande problemática observada no meio rural de garantia à moradia consiste no afastamento das propriedades aos meios básicos para subsistência de vida, como água, hospitais, energia e outros serviços públicos, o que faz a Reforma Agrária não corresponder a um mecanismo efetivo de pacificação social.

Por sua vez, no âmbito urbano, o problema atinente ao Programa nacional Minha Casa Minha Vida é que essa garantia de moradia é limitada às pessoas que conseguem trabalhar, ganhar um salário mínimo e subsistir sua família; no entanto, as pessoas em situação de miserabilidade, que possuem muita dificuldade de subsistência, não possuem condições de participar de tais financiamentos.

Portanto, observa-se que, embora existam meios governamentais visando garantir o acesso à moradia, estes encontram grandes dificuldades na execução da finalidade maior envolvida em tais programas.

O último censo do IBGE (2011) apurou a situação da moradia entre os brasileiros, constatando-se os dados expostos na tabela a seguir:

**Tabela 01:** Resultados do censo do IBGE sobre a moradia.

Número de pessoas em periferias e sem assentamentos regulares	Número de pessoas que residem nas vias urbanas
11.425.644	Cerca de 1.800.000

Fonte: IBGE(2011). Elaboração do autor.

Os dados acima denotam o tratamento ínfimo dado por parte do Estado no que diz respeito à consagração do direito à moradia, dado o contingente populacional significativo sem acesso à moradia digna, que contemple a ideia de mínimo existencial.

Sobre este debate, Carlos Roberto Gonçalves (2006, p. 206) aborda que:

O conceito de propriedade, embora não aberto, há de ser necessariamente dinâmico. Deve-se reconhecer, nesse passo, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um imenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária.

O posicionamento aduzido infere que no Brasil existe uma certa relativização do direito à moradia, uma vez que este não aborda uma eficácia geral para todos os indivíduos, devendo ser revista tal realidade.

O Estado tem a grande responsabilidade perante a população em relação às obrigações de fazer que garantem a eficácia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal Brasileira. Deste modo, Luís Roberto Barroso (2010, p. 90) orienta que a supremacia do interesse público tem como objetivo valorativo soberano de efetivar aos indivíduos os direitos fundamentais, conforme destacado:

O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si.

Dessa maneira, infere-se que o direito à moradia, hoje com eficácia baixa, deve ser melhor observado tendo em vista que o papel do Poder Público como garantidor do princípio da dignidade da pessoa humana.

O melhoramento de programas sociais visando a efetividade da moradia deve ser bem apreciado pelo poder público, uma vez que este é um dos direitos fundamentais constitucionais.

Ingo Sarlet (2010,p.646) aduz que:

Em que medida o direito à moradia se traduz em direito subjetivo à construção, pelo Poder Público, de uma moradia digna (ainda que não na condição de propriedade), ou, em caráter alternativo, em direito (exigível) de fornecimento de recursos para tanto ou para, por exemplo, obras que assegurem à moradia sua condição de habitualidade, sem prejuízo de todo um leque de aspectos a serem exploradas na seara do direito À moradia na perspectiva de sua função de direito a prestações, é seguramente algo longe de estar bem sedimentado na doutrina e na jurisprudência.

A partir dessa perspectiva, pode-se afirmar que o poder público está longe de garantir aos cidadãos brasileiros o acesso à moradia condigno ao pré-estabelecido na Constituição Federal de 1988, sendo a maneira mais efetiva sendo a construção, pelo poder público, de residências dignas para qualquer pessoa habitar, garantindo o direito social obrigado ao Estado.

## **2.2 A perspectiva histórica do direito à moradia**

Necessário se faz tecer considerações sobre como o Estado Brasileiro atuou ao longo da história fazer garantir a população o direito à moradia. Sendo assim, esta questão remonta aos tempos em que começou a industrialização no Brasil, década de 1930, ao qual ocorreu uma grande migração de pessoas que viviam no campo para os centros urbanos.

Uma vez que o número de funcionários estava tornando valioso os grandes proprietários das indústrias passaram a enxergar nisso uma maneira de ganhar dinheiro e ao mesmo tempo resolver a moradia dos funcionários.

Os proprietários começaram a criar aglomerações de moradias de qualidade baixa para que pudessem alugar ou vender aos empregados e a mão de obra fosse mais acessível, de modo que essas residências eram próximas as indústrias.

O método de habitação utilizado tornou-se infrutífero uma vez que o contingente de pessoas empregadas em indústrias acabou aumentando massivamente, tornando a solução habitacional adotada pelas indústrias inviável para o Brasil que estava no começando a encarar o processo de urbanização.

Após tais acontecimentos, o Estado Brasileiro passou a adotar algumas medidas, na década de 60, com o objetivo de criar subsídios financeiros públicos para efetivar o acesso a moradia aos brasileiros através do Banco Nacional de Habitação, que acabou não obtendo efetividade pelo fato de que não havia uma proposta forte para algo complexo.

Diante de tal fracasso o Governo Brasileiro introduziu no país um programa constituído como Plano Imediata para a Habitação (PAIH), em 1990, que caracterizou-se pela construção de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais, onde houve também um prazo constituído pelo plano de 180 dias. Neste plano a alocação de recursos foi constituída através de critérios clientelistas.

Mais à frente, no Governo de Itamar Franco, foi constituído um programa voltado para habitação de Municípios com mais de 50 mil habitantes e outro programa chamado de Morar Município que tinha finalidade de habitação de municípios de menor porte. O Programa foi chamado de Habitar Brasil.

Após essa implementação, o Brasil começou a ter significativos avanços sobre a habitação. Esse programa era subsidiado pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

Nos anos 90 ocorreu a apresentação ao Congresso Nacional da criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com que tinha como finalidade a implantação de uma política habitacional voltada para população mais carente do país detinha. Essa iniciativa foi um apelo popular por meio de subscrição de mais de um milhão de leitores.

Nesse projeto, os Estados e Municípios deveriam conjuntamente a seara Federal constituir seus meios subsidiários para Moradia ao qual haveria participação popular e somente poderia ser utilizados esses fundos para a promoção da efetividade do direito à moradia legalmente previsto, ao qual beneficiaria principalmente a população que habitava em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços.

No entanto, infelizmente esse Programa acabou tendo um forte elemento paralisante, tendo em vista que ocorreu um processo nos países de terceiro mundo, como o Brasil, o fenômeno conhecido como neoliberalismo, ao qual o Estado passou a intervir minimamente em qualquer relação com o povo. Desta forma, como o Brasil



não tinha uma economia forte ao qual as pessoas pudessem ter acesso à empregos, o problema da moradia no Brasil, acabou sendo mantido.

Para exemplificar a mudança brusca de gestão governamental, verifica-se que com o ajuste fiscal promovido pelo neoliberalismo, que promovia a intervenção minimalista do Estado na vida dos particulares, os gastos Governamentais com o acesso da população à moradia contabilizaram apenas 0,14% do orçamento da União.

Nesse contexto, em busca de minimizar os efeitos de tal mudança nos gastos com moradia, o Governo Brasileiro passou a implementar métodos de financiamento para obtenção de moradia, através de programas como o Habitar Brasil e o Pró-Moradia.

No entanto, mesmo com essa nova forma, ocorreu outro problema que foi a precariedade de fundos para gerir os financiamentos que em sua maioria acabou tendo que ser suprimidos por emendas parlamentares ao Orçamento da União, já que o fundos do Programa acabaram sendo insuficientes.

Tal problemática foi resolvida a partir de créditos internacionais oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, onde o Brasil o utilizou para servir de fundo de capitalização para conseguir manter os financiamentos.

Apesar destas saídas obtidas pelo Governo Brasileiro, o grande problema ainda continuou, o Brasil continuou com uma baixíssima eficácia no que tange o acesso à moradia, de tal forma que o número de pessoas habitando em conjuntos habitacionais precários somente aumentou já que a maior parte da população pobre não tem condições de adimplir os custos de um financiamento.

Em 2003, o governo brasileiro regido pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades, passando a obrigação de implementar a efetivação do direito à moradia aos Municípios levando em consideração a Constituição da República de 1988 que passa para os Municípios essa competência, desta forma a união passou apenas a ser o agente que preside, através do Ministério das Cidades, a centralização de todos os programas destinados à habitação.

No mesmo governo, fora criado um importante projeto que expandiu o acesso à moradia entre os brasileiros, O Minha Casa Minha Vida, que é o programa mais robusto em termos de acesso à moradia até hoje no país, este fora lançado pelo Ministério das Cidades em 2009 com meta de construir um milhão de moradias.

Esse programa teve que contemplar um subsídio de R\$ 34 bilhões para que ser efetivado uma vez que o retorno financeiro desse programa é demorado e incerto de tal maneira que existe várias pessoas inadimplentes e as que ainda estão longe de concluir o pagamento das prestações do financiamento.

As pessoas alvo do programa são aquelas que possui renda entre 0 a 10 salários mínimos, tendo assim o valor financiado variado de acordo com o indivíduos inserido nesse programa habitacional. Esse programa contou com uma grande parceria com o setor privado, com relação a contratação de construtoras para a construção das habitações.

O problema do programa, como já fora citado é que ele atende as necessidades da classe média brasileira, pois são eles que conseguem realizar os pagamentos do financiamento. Isso decorre pelo fato de que o programa não teve uma vertente apenas social, mas foi uma tentativa de recuperar o país da crise mundial de 2008. Sendo assim, ocorreu um certo sucesso no que tange o objetivo de capitalização, mas a parte social ficou bastante ineficiente já que os maiores destinatários do programa deveria ser as pessoas que não detêm condições reais de moradia digna.

Para demonstrar tal afirmação, pode-se destacar o último levantamento da Secretaria Nacional de Habitação que revelou o número correspondente à 60% dos financiamentos serem destinados a indivíduos de classe média, parcela essa da população que totaliza o número de apenas 8% do déficit habitacional brasileiro.

É perceptível que as tentativas brasileiras para concretização de um direito constitucionalmente previsto foram frustradas, pois ao longo de toda a história brasileira pertinente à efetivação do direito à moradia no Brasil o Estado promoveu programas vinculados ao poder de compra dos indivíduos que assim não detêm residências próprias para morar.

Desta forma, verifica-se que a grande problemática que enraíza a questão social brasileira gira em torno de que as pessoas em estado de miserabilidade no Brasil não detêm meios efetivos para mudarem de vida, crescer financeiramente e por garantir para si e suas respectivas famílias o direito a viver dignamente, direito este que, como o mencionado é um princípio basilar constitucional.

É cabível discorrer que é necessário políticas públicas que possam assegurar meios de crescimento financeiro das pessoas residentes no Brasil, uma vez que o

Estado já se demonstrou insuficiente ao longo da história, principalmente com o bolsa família, para poder efetivar garantias constitucionais liberando crédito para as famílias de baixa renda brasileiras.

É necessário que o país observe meios de estimular o crescimento de distribuição de emprego crescente uma vez que a partir disso, o número de pessoas que detenham condições para viver com o mínimo de dignidade prelecionado pela Constituição Federal de 1988.

Maneiras para conseguir efetivar tal desenvolvimento social pode ser conquistado a exemplo de outros países, como exemplo os Estados Unidos que conseguiu estimular o crescimento de crédito através de do plano *NEW DEAL*, ao qual o Estado começou a contratar as pessoas para prestar serviços públicos, e a partir disso as pessoas começaram a obter poder de compra.

A partir da conquista de mais pessoas empregadas no país, o número de pessoas que vivem em situação completamente desfavorável para conseguir viver dignamente pode subir, uma vez que, a partir do crédito o brasileiros, poderão conseguir participar com mais efetividade de programas sociais como o Minha Casa Minha Vida, que apesar de atualmente não deter de eficácia suficiente para conseguir um país que as pessoas detenham sua moradia, é um excelente programa, uma vez que dá meios mais fáceis para que as pessoas possam ter acesso à suas moradias.

Sendo assim, a estimulação de crescimento de empregos no país pode ser orquestrada de várias maneiras, no entanto, isso depende de decisões políticas solidas para constituir tais incentivos ao Estado Brasileiro, pois o direcionamento que é contemplado pelo País é efetivado através do Poder Executivo que permeia numa República Democrática de forma de governo presidencialista.

Portanto é visível que as tentativas utilizadas pelo governo ao longo dos anos não conseguiram efetivar o direito à moradia para os brasileiros, aos quais foram utilizados meios de doação, liberação de empréstimos e até mesmo fundos de garantias para que o Poder Público pode-se garantir a efetivação do direito à moradia.

A partir da análise das formas utilizadas para garantir o acesso à moradia, depreende-se que as mesmas não conseguiram obter sucesso por causa que o

Estado atual não possui um grande poder de subsídio significativo para dispor aos brasileiros a construção gratuita e maciça de casas habitacionais.

O Estado deve promover outra perspectiva para adoção de maneiras a se garantir os direitos sociais e, por conseguinte, o direito à moradia que é uma das vertentes nacional brasileira para atingir a dignidade.

### **2.3 O acesso à moradia em situações de calamidade**

Recentemente, foram observadas no Brasil situações em que pessoas ficaram sem moradias em virtude de acontecimentos oriundos de enchentes e rompimento de barragens.

No ano de 2010, várias pessoas do estado de Pernambuco perderam suas casas após as enchentes provocadas por fortes chuvas que deixaram municípios como Palmares e Belém de Maria totalmente ilhadas, com residências submersas na água e na lama.

Após tal acontecimento, o Governo do Estado de Pernambuco inseriu a doação de casas para famílias desabrigadas. Em Palmares, mais de 185 famílias puderam ter seu direito à moradia constituído novamente através de sorteios.

Para constituir tal ação estatal, o Governo firmou parceria com o Programa Minha Casa Minha Vida para construir as novas residências. Deste modo, o Estado de Pernambuco utilizou tal programa para financiar e executar o efetivo acesso à moradia das pessoas.

Em 2015, houve o rompimento de uma grande barragem que ocasionou uma tragédia que destruiu o Município de Mariana, em Minas Gerais, pela água e pela lama proveniente dos rejeitos.

A ação do Governo no aspecto da reinserção do direito à moradia aos habitantes do Município foi a construção de novas casas através do Programa Minha Casa Minha Vida. Enquanto os habitantes não começaram a usufruir das novas residências, esses ficaram morando em casas alugadas pela Fundação Renova.

Por seu turno, em 2019 houve o rompimento de outra barragem. Desta vez as vítimas de tal catástrofe foram os residentes da cidade de Brumadinho, em Minas Gerais. A população teve sua moradia destruída pela forte ação da água e dos rejeitos provenientes da barragem.

Como das outras vezes anteriormente citadas, o Estado recorreu do Programa Minha Casa Minha Vida para conseguir assegurar aos cidadãos que sobreviveram à tragédia o acesso à moradia, ao qual as pessoas devidamente inscritas no Cadastro irão, após a construção das casas, poder usufruir de sua moradia.

Desta feita, a partir do panorama observado sobre a efetivação do direito de 2º grau ora discutido no presente artigo, resta claro que não há outra saída mais efetiva por parte do setor público brasileiro, a não ser recorrer ao Programa Minha Casa Minha Vida, que financia a construção de unidades habitacionais para futuramente serem doadas a pessoas que não detém essa garantia Constitucional.

#### **2.4 A efetivação do direito à moradia através dos Municípios**

Os municípios possuem a responsabilidade de priorizar a garantia de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, uma vez que esta é obrigação comum a todos os entes públicos da Administração.

Para concretizar o acesso a moradia à população marginalizada, os municípios brasileiros normalmente escolhem terrenos públicos que não estejam sendo utilizados pela Administração Pública e fecham parcerias com a Caixa Econômica Federal para que, através do Programa Minha Casa Minha Vida, possam construir centros habitacionais.

As pessoas em tal situação se inscrevem nos cadastros disponibilizados pelos Municípios, aguardando ser contempladas com a sua realocação nos centros habitacionais.

Uma das experiências observadas é a da Prefeitura da Cidade do Recife, capital de Pernambuco, que, através de parceria firmada com o Programa Minha Casa Minha Vida, realiza a construção de centros habitacionais para retirar as pessoas que vivem nas palafitas, à beira dos rios, colocando-as em um ambiente digno de moradia.

De acordo com dados da Prefeitura do Recife (2018), foram entregues cerca de 2.285 unidades de habitação. Por sua vez, no ano de 2019 está prevista a entrega de mais 600 unidades habitacionais para famílias que não contemplam o acesso à moradia da maneira constitucionalmente prezada.

Portanto, a partir das constatações relacionadas à efetivação de direito de moradia, evidencia-se que a Administração Pública utiliza, como um todo, do Programa Minha Casa Minha Vida para construir lares e assim remanejar as pessoas em situação de vulnerabilidade social, dando-lhes uma situação de vida mais favorável.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto, observa-se que o direito à moradia é consagrado no Brasil como direito de 2ª geração, sendo efetivado como direito social através de Emenda Constitucional. Neste contexto, a moradia é uma condição basilar para a dignidade de qualquer pessoa, de forma a consagrar o mínimo existencial.

Nota-se que, no país, a dignidade da pessoa humana é um dos critérios axiológicos basilares, constituído como meio de que todas as pessoas possam ter qualidade de vida de uma maneira equânime. Nesse sentido, é obrigatório para qualquer país que reconhece tal direito como de grande importância lutar para que sejam efetivados os direitos fundamentais assim previstos.

Garantir a eficácia do direito à moradia no Brasil significa a consagração de uma sociedade em que todos convivem dignamente, afastando-se as injustiças sociais. Assim, não cabe ao Estado restar silente em relação a este panorama.

Com isso, os Governos buscaram, ao longo dos anos, efetivar o direito à moradia através de programas sociais, de forma a reduzir crescentemente o número de pessoas que residem em favelas, nas ruas e moradias irregulares, sem condições dignas. Em particular, as iniciativas urbanas parecem dialogar apenas com o Programa Minha Casa Minha Vida, que financia as moradias através de um banco público, com condições mais vantajosas que o contexto privado.

No entanto, persiste o problema social, dado que o Programa Minha Casa Minha Vida não consegue inserir pessoas que não possuem condições mínimas de subsistência. Nesse sentido, faz-se necessário que o país contemple um novo tipo de política pública que possa garantir o acesso a habitação às pessoas não contempladas pelo Programa supramencionado.

Um dos meios que poderiam ser utilizados para efetivar tal direito seria a construção pelo Estado de zonas habitacionais gratuitas para a população carente,

prevendo-se mecanismos de contrapartida para esta população, através, por exemplo, de trabalhos sociais.

Percebe-se, portanto, que as políticas públicas estão voltadas a um Programa social específico, de cunho federal, que não consegue atingir devidamente o problema social da moradia. Neste sentido, há necessidade de ampliação das experiências para a efetiva consagração do direito social à moradia.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC, Jornalismo. **Governo avalia acesso de vítima de Brumadinho ao Minha Casa Minha Vida**, 2019. Disponível em: <<http://abc.habitacao.org.br/governo-avalia-acesso-de-vitima-de-brumadinho-ao-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em 26.02.2019.

BARROSO, Luis Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2010.

BELLO, Luiz. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. IBGE, 2012. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-10-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas.html>>. Acesso em: 25 maio. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Habitacional com 600 apartamentos para moradores de palafitas do Pina começa a ser constituído**, 2019. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2019/01/14/interna\\_vidaurbana,773639/habitacional-com-600-apartamentos-para-moradores-de-palafitas-do-pina.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2019/01/14/interna_vidaurbana,773639/habitacional-com-600-apartamentos-para-moradores-de-palafitas-do-pina.shtml)>. Acesso em 26 fev. 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2006. Vol. V.

GOVERNO DO BRASIL. **Ações para reparação do desastre de Mariana/MG**, 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/recuperacao-da-bacia-do-rio-doce/acoes-para-reparacao-do-desastre-de-mariana-mg>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

LEI nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil, Brasília, DF, Janeiro 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Edaléa. **A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal**. UFMA, 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/1211e0723ab90108ae52Edal%C3%A9a.pdf>. Acesso em 19 nov. 2018.



SAMPAIO, Inaldo. **Mais 185 famílias desabrigadas pelas enchentes recebem casas em Palmares**, 2012. Disponível em: <<https://www.inaldosampaio.com.br/mais-185-familias-desabrigadas-pelas-enchentes-recebem-casas-em-palmares/>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang, **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**/Ingo Wolfgang Sarlet. 4.ed. ver. Atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed IV, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang, **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel, **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA, Andrêza Gomes, **Política governamental de habitação no Brasil: Desafios e perspectivas**. UFRGS, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/22103/12862>>. Acesso em: 19 nov. 2018.